



## L'intérêt général à l'épreuve

Stéphane Sadoux

### ► To cite this version:

Stéphane Sadoux. L'intérêt général à l'épreuve: Plans et consultation en Grande-Bretagne. Les Annales de la Recherche Urbaine, 2005, 99, pp.41-47. halshs-00917646

**HAL Id: halshs-00917646**

**<https://shs.hal.science/halshs-00917646>**

Submitted on 12 Dec 2013

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# L'intérêt général à l'épreuve

## Plans et consultation en Grande-Bretagne

Stéphane Sadoux <sup>1</sup>

Ce texte a été publié dans *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°99, décembre 2005

Traditionnellement boudée par l'aristocratie et la bourgeoisie britanniques, la ville, mise en crise par la désindustrialisation et la résidualisation du logement social, offre de larges espaces de friches (*brownfields*). Fixée à 50% sous J. Major, la proportion de nouvelles habitations à construire sur des *brownfields* est revue à la hausse par le gouvernement Blair pour atteindre les 60% en ce début de siècle. L'influent Sir Richard Rogers, pour qui un surcroît de construction sur des *greenfields* représente une sérieuse menace pour l'environnement dans un pays figurant déjà parmi les plus densément peuplés du monde<sup>2</sup>, n'est sans doute pas étranger aux 10% supplémentaires. L'*Urban Task Force* qu'il a présidé, et dont le rapport a été publié en 1999 sous le titre *Towards an Urban Renaissance*, avait pour mission d'identifier les causes du malaise urbain et de formuler des propositions concrètes pour rendre aux villes leur attractivité et leur population (UTF, 1999).

Historiquement ce sont les comtés qui ont lutté contre l'urbanisation des zones rurales. A partir des années 1950, ils se sont opposés aux promoteurs immobiliers voire au gouvernement dans l'espoir de préserver leurs terres agricoles. Le *Town and Country Planning Act* de 1947, visait déjà à encourager une meilleure distribution démographique et industrielle sur le territoire national, et à desserrer la capitale. Or cette approche a fait régulièrement éclater des polémiques dans les zones supposées accueillir de nouveaux logements. La création des *greenbelts* en 1955<sup>3</sup> a indéniablement contribué à populariser l'idée que seules des politiques restrictives peuvent contrer l'étalement urbain et la hausse des prix dans les zones où toute construction est aujourd'hui impossible. Le phénomène NIMBY, caractérisé ici par la phobie du nouveau lotissement, est aujourd'hui qualifié par certains de mouvement populiste (Cullingworth, 1996).

Casse-tête des aménageurs d'outre-Manche, le logement est à nouveau propulsé au devant de la scène politique. Légitimé par la nécessité de préserver l'intérêt général face à une multitude d'intérêts privés (Campbell et Marshall, 2002), l'urbanisme peine à s'imposer comme arbitre dans ce débat tant il a

---

<sup>1</sup> Laboratoire Cultures Constructives, Unité de Recherche Architecture, Environnement et Cultures Constructives, Ecole Nationale Supérieure d'Architecture de Grenoble

<sup>2</sup> Hetherington, P. "Rogers laments failing vision" : The Guardian, 26 janvier 2002

<sup>3</sup> Londres jouissait déjà d'une greenbelt créée en 1938

tardé a remettre en question ses principes fondateurs. Le *rational comprehensive planning*, qui fait école outre-Manche depuis 1947, se prévaut d'une approche holiste et rationnelle, et prétend en cela agir dans l'intérêt général : comme les maux urbains, il ne connaît pas les frontières administratives et territoriales. Mais la diversité d'intérêts représentés au sein d'une localité est relative à sa taille ; il semble dès lors difficile pour l'urbaniste d'élaborer une « *hiérarchie unique d'objectifs* » (Altshuler, 1965) qui soit dans l'intérêt de tous à l'échelle d'un comté ou d'une région. Appliquer le *comprehensive planning* relève-t-il de l'impossible comme le suggère Gans (1970) ? Loin de ces débats, l'urbanisme opérationnel l'a pourtant mis en pratique depuis plus d'un demi-siècle.

## La suprématie du plan

Le *Town and Country Planning Act* de 1947 a, depuis son entrée en vigueur, placé le *plan* au coeur du processus décisionnel en le rendant quasi-souverain. La consultation précédant son approbation est donc un enjeu pour tout porteur d'intérêt, qu'il soit issu du secteur public, privé ou associatif. Malgré une volonté affichée de promouvoir une forme de participation équitable, les gouvernements successifs ont peiné à élaborer un cadre qui permette de concilier démocratie et efficacité depuis la publication du rapport Skeffington (MLGH, 1969) qui permet à tout citoyen de formuler commentaires et objections lors de la préparation d'un plan.

L'urbanisme britannique du début du 20<sup>ème</sup> siècle est fondé sur une pratique de zonage portant sur l'occupation des sols et les densités ; toute ville de plus de 20 000 habitants doit énoncer ses intentions en matière de logement et d'aménagement local par le biais d'un *Planning Scheme*. Le *Town and Country Planning Act* de 1932 contribue toutefois à la disparition prématurée de ce type de document en rendant obligatoire son approbation par le Parlement. Face à des procédures coûteuses et fastidieuses, peu de municipalités atteignent l'objectif. Le vide créé par cette absence de législation ne fait que s'accroître jusqu'à l'adoption du *Town and Country Planning Act* (1947) qui permet aux municipalités de contrôler l'occupation des sols et de mettre un terme au « développement sans compensation<sup>4</sup> », le tout grâce à un plan unique produit par leurs propres services.

Les fondements du système d'urbanisme actuel datent de la loi de 1947 mais la législation n'en a pas moins été modifiée dans le détail par un certain nombre de réformes. La plus importante, le *Town and*

*Country Planning Act* (1968), instaure une nouvelle approche qui vise à distinguer les questions dites stratégiques des enjeux locaux. Le plan unique de type 1947 est à cette occasion remplacé par deux nouveaux documents. Les *structure plans*, élaborés au niveau des comtés par les *county councils*, orientent les politiques infra-régionales selon de grands axes tels l'économie, l'environnement ou les transports. Les documents graphiques n'ont pas vraiment de place dans ce type de plan; les quelques diagrammes<sup>5</sup> qui l'accompagnent sont délibérément trop grossiers pour permettre d'y distinguer l'occupation des sols et, de ce fait, les impacts du plan sur les propriétés privées. Le *local plan* est pour sa part produit par la municipalité (*local authority*) et prend la forme d'un document écrit accompagné de cartes montrant notamment l'occupation des sols.

La réforme de 1947 a indéniablement marqué le début d'une ère nouvelle, caractérisée par la suprématie du plan. Mais au delà, elle reste symbolique d'une période au cours de laquelle les autorités planificatrices voient leurs compétences en urbanisme s'accroître au nom de l'intérêt général, une notion qui tient une place de choix au sein du monde de l'urbanisme anglo-saxon. Pourtant, les plans produits le sont avec une quasi-absence de participation jusqu'aux années 1960, époque à laquelle la démocratie représentative laisse la place à la démocratie participative.

## **De L'*Enquiry* à l'*Examination in Public* (EiP)**

Le traité pour la Constitution Européenne proposait récemment de garantir le « *droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial* »<sup>6</sup>. De tels engagements, aussi louables soient-ils, ne sont pas sans conséquences administratives : les urbanistes londoniens en ont fait l'amère expérience au début des années 1970. Jusqu'en 1972, la loi prévoyait en effet qu'une personne souhaitant s'opposer à un plan en cours d'élaboration pouvait le faire par le biais d'un *Public Local Enquiry*. Mais l'ampleur que prend la consultation lors de l'élaboration du *Greater London Development Plan* entre 1970 et 1972 pousse à une nouvelle réforme : plus de 28 000 objections provenant de 20 000 personnes ont été examinées à cette occasion – un travail titanesque soldé par deux années de cauchemar pour les responsables de cette *Enquiry*.

Introduite dès 1972 dans le but de remplacer les *Enquiries*, l'*Examination in Public* (EiP) établit un

---

<sup>4</sup> Concerne toute hausse de prix d'un bien foncier ou immobilier en raison d'une action d'urbanisme et non d'une action de la part du propriétaire

<sup>5</sup> 'key diagrams'

<sup>6</sup> Traité établissant une constitution pour l'Europe, Titre VI, Article II-107

nouveau cadre pour la consultation lors de l'élaboration des plans de comté (*structure plans*). La distinction entre le niveau stratégique (comté ou infra-régional) et le niveau local, hérité de la loi de 1947, est ici cruciale. Avec l'*EiP*, le droit à une audition systématique est aboli ; il ne s'agit plus de centrer la participation sur l'individu mais de définir des orientations stratégiques dans l'intérêt général, permettant ainsi une sélection thématique des porteurs d'intérêt auditionnés. S'agit-il alors, comme le clame McAuslan (1980), d'un '*triomphe de la notion d'intérêt général sur celle de participation*' ? Pour lui, l'*EiP* représente non pas une extension des processus participatifs mais une discussion limitée, contrôlée et confinée de propositions spécifiques. L'*EiP* semble dès lors s'éloigner des principes de Skeffington qui reconnaît l'existence de deux types de porteurs d'intérêt, l'un qualifié d'actif, l'autre de passif - c'est à l'urbaniste que revient la tâche de stimuler l'intérêt de la deuxième catégorie.

## L'*EiP*: rhétorique et réalité

Progressivement remplacés par les nouvelles régions, les comtés semblent voués à ne conserver qu'une identité historique. L'*EiP* hérité des *structure plans* mérite toutefois une attention particulière en tant qu'outil consultatif puisqu'il se voit aujourd'hui appliqué aux *Regional Spatial Strategies*, lesquelles se substituent aux anciens documents de planification régionale (RPG) et aux *structure plans*. Étape obligatoire de la production des *structure plans*<sup>7</sup>, l'*EiP* propose depuis 1972 une nouvelle forme de consultation, préférant un débat inquisiteur<sup>8</sup> devant un *Panel* à de simples objections comme fût le cas lors de la production du *Greater London Development Plan*. Comme la plupart des procédures d'urbanisme opérationnel, l'*EiP* bénéficie d'un cadrage officiel présenté sous forme de guide (DETR, 1999) adressé aux autorités chargées de leur mise en place. Celui-ci décrit l'atmosphère requise : les séances doivent être organisées de manière à assurer un débat soutenu mais informel ; le fait de ne pas être représenté par un membre du barreau ou autre professionnel n'est en aucun cas un handicap. En bref, les *EiP* visent à troquer les monologues souvent fastidieux des systèmes précédents contre un débat à la fois spontané et structuré.

Les porteurs d'intérêts d'un même comté peuvent participer à l'élaboration du plan lors de quatre étapes. En premier lieu, et suite à la phase de '*pre-deposit consultation*' au cours de laquelle les principaux intéressés sont consultés, une version préliminaire du plan proposé est placée en '*deposit*' et rendu disponible dans la plupart des lieux publics. Les porteurs d'intérêt quels qu'ils soient disposent alors de six

---

<sup>7</sup> « à moins que le Secrétaire d'Etat à l'Environnement n'en décide autrement » - une situation rarissime.

semaines pour déposer leurs commentaires – tous doivent être pris en compte par l'autorité stratégique. Vient ensuite la phase de l'EiP lui-même. L'intégralité des réunions est encadrée par un *Panel* et un Président, indépendants et hautement qualifiés, dans un souci d'objectivité. Les recommandations du *Panel*, explicitées dans un rapport, sont alors adressées à l'autorité stratégique. La phase dite de *modification post-EiP* permet enfin de commenter les décisions du *Panel*.

Qu'en est-il en pratique ? Le rapport au gouvernement (Baker et Roberts, 1999) quant au fonctionnement et à l'efficacité du '*structure planning system*' offre des pistes intéressantes.

Première étape du processus, la sélection des questions à débattre est un enjeu crucial. En la matière, c'est bien souvent l'autorité responsable du plan qui, seule, ou en partenariat avec le Président de l'EiP, exerce un rôle déterminant. Le choix semble assez représentatif des divers intérêts existants au sein des comités même si certains s'étonnent de l'influence de l'autorité stratégique, notamment dans la formulation des questions qui tend parfois à générer un débat biaisé. Le rapport recommande à ce propos qu'un plus grand effort soit fourni par l'autorité en matière de négociation des thèmes à débattre ainsi qu'une plus grande clarté quant à leur justification.

Vient ensuite la sélection des porteurs d'intérêt conviés. Le Président invite rarement contre l'avis de l'autorité mais il arrive fréquemment que des invitations soient déclinées – souvent des individus ou des organismes de petite taille. Dans un système pourtant créé pour favoriser une sélection équitable des intérêts représentés, la décision de ne pas y prendre part peut à première vue, étonner. Le même schéma s'est pourtant reproduit plus récemment lors des *Public Examinations* des guides de planification régionales (RPG). Dans les deux types de procédures, le nombre de porteurs d'intérêt représentés est délibérément réduit afin d'assurer un débat efficace. Certaines organisations ou individus se voient donc parfois refuser le droit d'intervenir – une décision justifiée par d'éventuelles duplications de points-de-vue. Mais au-delà se cache bien souvent une question encore irrésolue du processus participatif : l'EiP se déroule sur plusieurs semaines et les frais associés sont à la charge des participants s'ils n'ont pas été conviés en tant qu'intervenants. Il est donc peu probable que des individus soient en mesure d'assurer leur présence et peu étonnant de constater que la liste des organisations présentes lors des réunions est limitée aux plus puissantes : *Campaign to Protect Rural England* et *House Builders Federation* pour ne citer qu'eux. Ces organisations sont-elles représentatives de l'intérêt général ? Aimée Franklin (2001), qui examine une situation similaire en Amérique du Nord, répond par la négative : l'aménagement *stratégique* doit anticiper les besoins futurs – telle est sa raison d'être. Son élaboration ne peut donc se faire par simple consultation

---

<sup>8</sup> « *a probing discussion* »

des organismes les plus influents au moment où le plan est produit.

## Elaborer les guides régionaux de planification

Apparu plus récemment, le *Public Examination* (PEX) encadre la phase consultative de l'élaboration des *Regional Planning Guidance* (RPG) et peut s'apparenter à un *EiP* remis à jour. Les RPG couvrent chacune des régions anglaises et tracent les grandes lignes des politiques régionales dans des domaines tels l'aménagement du territoire, le développement économique ou encore le transport. Instaurés pour combler le vide stratégique créé par l'abolition des *Metropolitan County Councils* en 1986, les RPG ont sans doute pâti de la lourde tâche qui leur est alors conférée : assurer le lien entre les échelles nationales et infra-régionales.

La première génération de RPG, produits entre 1990 et 1998, a pour vocation principale d'attribuer à chacun des comtés d'une même région leur part de nouveaux logements (Haughton et Counsell, 2004). Le contenu de ces documents est à l'image de leur statut : il ne s'agit pas de plans à proprement parler, mais de guides dont les orientations politiques doivent être prises en compte lors de la production de plans à des échelles inférieures. De par ce statut d'étalons, les RPG peuvent toutefois servir de justification à des commentaires et objections à des plans en cours de préparation. Leur contenu se trouve dès lors au coeur du débat pour tous les porteurs d'intérêt concernés, à commencer par les municipalités conscientes que ces nouveaux types de documents officiels pourront également se retourner contre elles. Cette inquiétude est d'autant plus justifiée que le contenu des premiers RPG témoigne d'un processus de centralisation, puisqu'ils sont au bout du compte publiés par les antennes régionales du gouvernement, les *GORs*. En résulte une forme hybride de document qui prend le plus souvent la forme d'une réitération de politiques nationales<sup>9</sup> n'offrant que peu de spécificité régionale pour éviter toute polémique. Qualifiée par beaucoup d'approche visant à définir « le plus petit dénominateur commun », la première vague de RPG est sévèrement critiquée pour son manque de clarté, de dimension spatiale et de courage.

Le gouvernement a décidé dès la fin des années 1990 que le contenu des RPG doit être soumis à un débat public par le biais d'un système similaire à celui des *EiP*. Explicitées dans une annexe du *Planning Policy Guidance Note 11 (Regional Planning)*, les procédures du PEX sont en grande partie inspirées de l'*EiP* : il s'agit à nouveau de débattre d'une sélection de thématiques et non de l'intégralité des commentaires et objections formulés lors de la phase de '*deposit*'. L'annexe au PPG11 stipule à ce propos

---

<sup>9</sup> Enoncées dans les *Planning Policy Guidance Notes* (PPGs)

que les discussions lors d'un *PEx* portent typiquement sur : (i) l'adéquation de certaines politiques ou de leur justification ; (ii) des questions générant des controverses significatives, (iii) des conflits potentiels entre politiques nationales (PPGs) et régionales (RPGs) ou encore (v) d'éventuelles incohérences au sein du RPG examiné. Seules les questions qui relèvent du domaine public peuvent être examinées (Crow, 2000).

C'est dans un climat de transition que la principale ONG opérant dans le domaine de l'urbanisme, la *Town and Country Planning Association* (TCPA), a lancé en 2001 un vaste programme de recherches<sup>10</sup> en partenariat avec l'*Office of the Deputy Prime Minister*<sup>11</sup> (ODPM). Son but: aboutir à une évaluation des processus participatifs en place dans ces régions émergentes et proposer un certain nombre d'améliorations des procédures. Nous proposons ici une synthèse du rapport tiré de ces recherches (Baker, Roberts et Shaw, 2003).

## Susciter l'intérêt

Premières étapes de la production des RPG, les *pre-deposit* et *deposit* sont cruciaux : souvent à ce stade les divers porteurs d'intérêt prennent ou non la décision de s'impliquer. Premier constat lors d'entretiens avec certains d'entre eux : leur participation ne peut en aucun cas être considérée comme acquise. Certains avouent être restés en retrait en raison d'expériences passées décevantes et expriment un sentiment d'impuissance et d'incompréhension face à des procédures bureaucratiques et techniques. La forme que prend le document servant de base à la consultation est donc un véritable enjeu ; le rapport de recherche met clairement en exergue des déficiences du point de vue de l'attractivité de ces documents pour des personnes étrangères à l'urbanisme. Le RPG, censé véhiculer des politiques régionales dans l'intérêt général, peine à susciter l'intérêt d'une population en retrait. La production et diffusion d'un plus grand nombre de documents de synthèse, accessibles à un large public, est ici une solution peu onéreuse et aisée à appliquer.

L'expérience l'a montré : plus un porteur d'intérêt s'implique tôt, plus sa présence tout au long d'une consultation est probable. Or l'une des premières phases consultatives lors de l'élaboration de RPGs consiste en une définition de la « *vision* » régionale, c'est-à-dire des grands axes stratégiques en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Souvent abstraites, ces *visions* ont sans doute contribué au

---

<sup>10</sup> Programme "Stakeholder Involvement in Regional Planning"



manque d'appropriation des futures politiques régionales par certains porteurs d'intérêt, désabusés. Parmi d'autres solutions, le rapport TCPA propose que certaines associations spécialisées<sup>12</sup> soient mandatées afin de venir en aide aux organismes et individus pour qui ces *visions* seraient trop éloignées de leurs propres intérêts.

Une version préliminaire du RPG (*draft*) est publiée suite à cette première consultation. Dans la mesure où l'étape suivante, le *PEX*, opère sur la base d'une sélection des participants, le *draft* représente la dernière phase permettant une participation de la part de tous. Il semble dès lors essentiel de veiller à ce que ce document de référence soit compréhensible et primordial d'assurer une large diffusion de son contenu par le biais des médias, d'expositions itinérantes ou encore de réunions publiques.

Principale caractéristique du *PEX*, le système d'invitation est également son aspect le plus controversé. Instauré dans l'optique de réduire le temps de consultation et d'éviter les duplications d'opinion, il s'est traduit en pratique par des regroupements thématiques de porteurs d'intérêt –par exemple les 'organisations environnementales'. S'il paraît difficile de nier qu'une telle méthode permet la représentation d'un plus large éventail d'intérêts, elle semble néanmoins avoir poussé à la généralisation de certaines opinions voire à leur effacement derrière d'autres pourtant émises par des organismes classés dans la même « catégorie ».

Un quart de siècle d'*EiP* n'aura pas suffi à élaborer une méthode réalisable et équitable quant au choix des thèmes à débattre ; c'est donc avec un certain handicap que les responsables des *PEX* naviguent sur les eaux encore troubles du nouveau régionalisme britannique, censé symboliser la transparence, la dévolution et une plus grande appropriation des politiques régionales par tous les porteurs d'intérêts. Faute de solution, le choix des thèmes suit les mêmes règles que lors d'un *EiP*, générant parfois un désaccord certain. Notons toutefois que, conformément à la législation, le *Panel* peut uniquement soumettre au débat des questions soulevées lors des phases précédant le *PEX*. Générer l'intérêt populaire durant ces phases préliminaires apparaît dès lors essentiel à la réalisation du projet régional britannique.

Dernière phase du *PEX*<sup>13</sup>, le *post Public Examination* est souvent la moins satisfaisante pour les porteurs d'intérêt : non seulement le rapport du Panel n'est pas sujet à consultation à proprement parler, mais dans certaines régions, son contenu ne reflète pas les consensus atteints lors des réunions. La TCPA recommande que le rapport du Panel reste objectif et clair pour générer la confiance. Une justification plus explicite de chaque recommandation faite par le *Panel* paraît être un bon point de départ.

---

<sup>11</sup> Ministère chargé de l'aménagement et de l'urbanisme

<sup>12</sup> L'on pense par exemple aux services « Planning Aid » proposés par le Royal Town Planning Institute (RTPI).

## Pour une remise en question des fondements de l'urbanisme

Appliqué au champ de l'urbanisme, la notion d'intérêt général prend trois formes dont celle de la légitimation des politiques publiques. La deuxième forme, normative, concerne l'idée que les urbanistes se font de cette notion ; la dernière son application dans l'opérationnel comme critère de décision (Alexander, 2002). Aujourd'hui contesté sur le plan normatif, notamment par les théories pluralistes, ethnistes et féministes, l'intérêt général reste néanmoins difficile à détrôner, faute d'une alternative acceptée par tous. Sans doute excessivement porté sur l'opérationnel, l'urbanisme a beaucoup tardé à remettre en question ses principes fondateurs (Reade, 1968), préférant des réformes administratives à des débats éthique ou théorique. Le passage, dans les années 1960, d'une démocratie représentative à une démocratie participative, cache en réalité un opportunisme certain plus qu'un véritable transfert de pouvoirs (Damer et Hague, 1971). Matérialiste et centré sur l'*output*, l'urbanisme britannique semble, depuis ses origines hygiénistes, avoir écarté l'hypothèse que l'*action de participer* puisse en elle-même être dans l'intérêt général. Ainsi pour Pateman (1970) la principale fonction du processus participatif est celle d'éduquer les porteurs d'intérêt : plus une personne participe, plus elle devient compétente en la matière.

La limitation du nombre de participants à l'échelle *stratégique* tend à la généralisation des opinions et à la perpétuation de la norme moderniste pour qui tous les intérêts d'une communauté sont en définitive homogénéisés au nom de l'Etat-Nation (Sandercock, 1998). Les incohérences évoquées plus haut entre décisions de *Panels* et conclusions tirées de *PEx* laissent planer le doute quant à l'adéquation des formes de participation actuelles. Malgré la régionalisation, les processus participatifs au cours desquels le gouvernement a toujours le dernier mot mettent en exergue la nécessité de réfléchir d'avantage sur les idéologies qui ont, pendant plus d'un demi-siècle, guidé l'urbanisme. Dans un monde fragmenté caractérisé par la présence d'une multitude de cultures et d'intérêts, il est sans doute temps pour les professionnels de la ville de se tourner vers les théories favorisant pluralisme et complexité. L'urbaniste, dont l'action a longtemps été justifiée par un intérêt général abstrait et biaisé, se trouve pointé du doigt. Hague et McCourt (1970) lui suggéraient il y a plus de trente ans d'accorder plus d'attention aux principes de *démocratie* et d'*égalité* plutôt que ceux de *rationalité* et d'*efficacité*. Comme pour réfuter cette théorie, le *Best Value Programme (BVP)* introduit en 1997 une nouvelle forme de management au sein des

---

<sup>13</sup> Dernière phase de production, suivie d'un audit (*monitoring and review*).

municipalités : l'habitant est désormais considéré comme un *client*. Rapidité et efficacité deviennent les critères les plus importants. Une fois encore, le débat se trouve réduit à une simple discussion portant sur l'obtention de procédures managériales efficaces (Booth, 2003) plutôt que sur les fondements des critères de décision.

## La question du logement

La réforme administrative lancée en 1997 arrive à point : les nouvelles régions ont désormais le potentiel de devenir des laboratoires participatifs où se mettront progressivement en place de nouvelles arènes de débat pour faire face, notamment, à la crise du logement.

Proposé dès 2000, le programme de recherche « *Stakeholder Involvement in RPG* » à l'initiative de la TCPA n'a été lancé qu'après deux ans de négociations avec l'ODPM. Sans doute victime de sa réputation de lobby « radical », la TCPA, il faut l'avouer, n'était pas candidate idéale à la direction de ce travail aux yeux du Ministère : minces étaient les chances qu'elle loue les pratiques gouvernementales en matière de participation. Mais face au besoin pressant qu'une telle étude soit réalisée, l'ODPM a finalement accepté en 2002 de subventionner le programme à hauteur de 50%. A charge de l'association de trouver les 50% restants – une somme conséquente en définitive puisée dans ses réserves.

Si la subvention ministérielle a permis de concrétiser le projet, elle n'en a pas moins engendré quelques débats houleux : en tant que sponsor du programme de recherche, l'ODPM ne s'est pas privé d'exercer le rôle de « comité directeur » quant au contenu scientifique des recherches : conscient que le rapport recommanderait probablement une participation accrue et plus efficace, le Ministère n'a dans un premier temps pas caché sa préférence pour un *statu quo* à bien des égards. Rappelons-le, l'objectif des 60% de logements à construire sur des *brownfields* est alors omniprésent et accompagné d'un gel quant au nombre de *greenfields* rendus constructibles. En assurant un certain contrôle des processus participatifs, le gouvernement souhaite alors éviter toute polémique avec les NIMBYs. Mais en 2003, le Secrétaire d'Etat à l'Environnement John Prescott brise la glace : les prévisions officielles pour le sud-est ne reflètent pas la réalité. 200 000 logements s'ajoutent alors aux chiffres existants; certains seront construits sur des *greenfields* - une prise de position que la TCPA ne peut que saluer : « *John Gummer était franc lorsqu'au milieu des années 1990, il nous dit qu'une pénurie de logement se profilait, mais la plupart des contés du sud-est ont alors refusé de le croire. Lorsqu'à la fin des années 1990, Prof. Stephen Crow a renouvelé cette*

*mise en garde et suggéré des pôles de croissance - le gouvernement New Labour a éludé ses propos à cause des NIMBYs. Maintenant que la pénurie a fait s'envoler les prix du logement au-delà des moyens de la population, la forçant à s'entasser comme des étudiants ou à passer des heures dans les transports, Prescott a eu le courage de s'y attaquer. Nous avons entendu ses paroles au Urban Summit. Aujourd'hui nous sommes témoins de son action - quel soulagement »<sup>14</sup>.*

Cette décision a indéniablement confirmé la difficulté d'atteindre les 60% de nouveaux logements construits sur des *brownfields*. Souvent soupçonnés de contamination, ils contribuent à la dévalorisation de zones avoisinantes. Mais au-delà, leur acquisition par les pouvoirs publics ou des promoteurs est un processus souvent long et fastidieux. Parfois en indivision, ces terrains peuvent également faire l'objet d'un refus de vendre de la part des propriétaires. Les futures politiques de la ville compteront parmi leurs objectifs la mise en place nouveaux cadres juridiques permettant une acquisition plus aisée et rapide de ces sites – une question à laquelle le rapport de l'Urban Task Force n'a pas su répondre (Mawson, 2000). Enfin, dans les zones urbaines où l'on ne compte que peu de friches, il faudra compter sur les « windfall » sites (terrains dont la disponibilité n'était pas prévue) et accepter qu'il existe un juste milieu de débat *brownfield/greenfield*.

Aujourd'hui plus que jamais, les mondes de l'opérationnel et de la recherche, trop souvent hermétiques l'un à l'autre, ont tout intérêt à collaborer pour mettre en œuvre ce chantier. Tout comme l'opérationnel, la théorie de l'urbanisme en tant que discipline a sans doute aujourd'hui pour tâche principale la redéfinition de la notion d'intérêt général (Campbell et Fainstein, 1996 ; Moroni, 2004)

Le plan, en tant qu'outil et étalon, n'a pour sa part aucune raison d'être remis en question mais son processus d'élaboration doit désormais être sérieusement repensé pour éviter qu'*assentiment* ne se substitue à *participation*.

---

<sup>14</sup> David Lock, Chair (président) de la TCPA, communiqué de presse daté du 5 février 2003 : « *Homes at last : Communities Plan a major breakthrough says charity* »

## Références citées

---

- Alexander, E.R.** (2002) The public interest in planning: from legitimization to substantive plan evaluation, *Planning Theory*, 1(3), pp.226-249, Londres, Sage
- Altshuler, A.** (1965) *The City Planning Process, a Political Analysis*, New York, CUP
- Baker, M. et Roberts, P.** (1999) *The Effectiveness and Operation of the English Structure Planning System*, Londres, HMSO
- Baker, M., Roberts, P. et Shaw, R.** (2003) *Stakeholder Involvement in Regional Planning*, Londres, Town and Country Planning Association / Office of the Deputy Prime Minister
- Booth, P.** (2003), *Planning by Consent, The Origins and Nature of British Development Control*, Londres, Routledge
- Campbell, H. et Marshall, R.** (2002) Utilitarianism's bad breath? Re-evaluation of the public interest justification for planning, *Planning Theory*, Vol.1 No.2, pp.163-187, Londres, Sage
- Campbell, S. et Fainstein, S.S.** (1996) The Structure and Debate of Planning Theory, in Campbell and Fainstein (dir.) *Readings in Planning Theory*, pp. 1-15. Oxford, Blackwell
- Crow, S.** (2000) The Public Examination of Draft Regional Planning Guidance: some reflections on process, *Journal of Planning and Environmental Law*, Octobre 2000, Sweet and Maxwell
- Cullingworth, B.** (1996) A vision lost?, *Town and Country Planning*, 65(6), pp.172-173
- Damer, S. and Hague, C.** (1971) Public Participation in Planning: A Review, *Town Planning Review*, (43)3, pp.219-232
- DETR** (1999) *Structure Plans, A Guide to procedures*, Londres, HMSO
- Franklin, A.L.** (2001) Serving the Public Interest? Federal Experiences with Participation in Strategic Planning, *American Review of Public Administration*, 31(2), Londres, Sage
- Gans, H. J.** (1970) The Need for Planners Trained in Policy Formulation, in Erber, E. (dir.) *Urban Planning in Transition*, Grossman
- Haughton, G., et Counsell, D.** (2004) *Regions, Spatial Strategies and Sustainable Development*, Londres, Routledge
- HBF (2002)** "building a crisis 'home shortage'", communiqué de presse, 1er mai 2002
- Mawson, J.** (2000) The Urban Task Force Report: reviewing land ownership constraints to brownfield redevelopment, *Regional Studies*, 38(4), 777-792,
- McAuslan, P.**, (1980) *The Ideologies of Planning Law*, Oxford, Pergamon
- MHLG**, *People and Planning*, 'The Skeffington Report'. London, HMSO, 1969

**Moroni, S.** (2004) Towards a reconstruction of the public interest criterion, *Planning theory*, 3(2), pp.151-171, Londres, Sage

**ODPM**, *Projections of households in England 2021*, octobre 1999

**Pateman, C.** (1970) *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press

**Reade, E.** (1968) Some Notes Towards a Sociology of Planning-The Case for Self Awareness, *Journal of the Town Planning Institute*, 54(5), May 1968, 214-218

**Sandercock, L.** (1998) *Towards Cosmopolis*, Chichester, Wiley

**Urban Task Force**, *Towards an Urban Renaissance*, Londres, HMSO, 1999

---

**Stéphane Sadoux**, *Diplômé en Urbanisme des Universités de Newcastle-upon-Tyne (School of Architecture, Planning and Landscape) et de Grenoble, a exercé auprès de la Town and Country Planning Association (Londres) où il coordonna notamment le programme de recherche «Stakeholder Involvement in Regional Planning » pour l'Office of the Deputy Prime Minister de 2000 à 2002. Actuellement allocataire de recherche à l'Institut d'Urbanisme de Grenoble, sa thèse porte sur les réformes régionales en Grande-Bretagne. Les opinions exprimées ici sont celles de l'auteur et ne peuvent être considérées comme le reflet de la position officielle de la Town and Country Planning Association.*